

ДИСФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО PR: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Ермолаев Г. С.

магистр

*Институт государственного управления и предпринимательства
ФГАОУ ВО «Уральский Федеральный Университет им. первого Президента
России Б.Н. Ельцина»
г. Екатеринбург, Россия
gs.ermolaev@yandex.ru*

STATE PR DYSFUNCTIONS: ON THE PROBLEM STATEMENT

Ermolaev G

master

*Institute of Public Administration and Entrepreneurship
"Ural Federal University. First President of Russia B.N. Yeltsin "
Yekaterinburg, Russia
gs.ermolaev@yandex.ru*

Аннотация

Статья посвящена проблеме идентификации дисфункций государственного PR. В рамках методологии Р. Мертон, государственный PR может быть рассмотрен как социальный институт, наделенный совокупностью функций, каждая из которых способна либо иметь дезадаптивный эффект для отдельных элементов общества как системы, либо полностью нарушаться.

Annotation

The article represents an attempt to identify the dysfunctions of the state PR. Within the framework of R. Merton's methodology, state PR may be considered to be a social institution, which has the set of functions. Each function may cause imbalancing effects for single elements of the society as a system, or even may collapse.

Ключевые слова: государственный PR, связи с общественностью, политическая коммуникация, функции, дисфункции, Роберт Мертон.

Keywords: state PR, public relations, political communication, functions, dysfunctions, Robert Merton.

Взаимодействие государства и общества, реализующееся в пространстве политической коммуникации, является важнейшим социальным институтом в современном мире. Эволюция концепции и механизмов этого взаимодействия в значительной степени определяет характер развития общества и государства (консенсусный или конфликтный). Коррекция связей с общественностью в рамках государственной политики должна опираться как на мониторинг текущего состояния, так и на представления о структуре и функциях государственного PR, прежде всего – на изучение сбоев и дисфункций.

Понятия «функция» и «дисфункция» применяются в рамках аналитических процедур, предложенных американским социологом Робертом Мертонем. Функциями ученый называет «наблюдаемые последствия, способствующие адаптации и приспособлению данной системы»; дисфункциями, напротив, «являются объективные последствия, уменьшающие адаптацию и регулировку системы» [6, с. 146]. И если функции государственного PR изучаются и анализируются, то вопросу идентификации дисфункций внимания практически не уделяется.

Государственный PR существует как нечто обособленное, отличаясь, с одной стороны – от PR в коммерческих структурах, с другой – выделяясь на фоне разнообразия информационных потоков политической коммуникации. С. В. Козлов приводит следующее определение государственного PR: это – «одна из форм политической коммуникации, направленной на формирование позитивного отношения населения к органам власти и создания позитивного имиджа государства в целом» [4, с. 23]. При этом муниципальный PR имеет свою специфику и связан с формированием положительного имиджа территориально-административной единицы. Тенденция к функциональному разделению данных феноменов согласуется с законодательством РФ: согласно статье 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [2].

А. А. Марков разъясняет это функциональное различие, указывая на прямую зависимость между уровнем управления и устройством PR-служб [5, с. 23]. Если для органов местного самоуправления ведущей функцией является

коммуникативная, реализующаяся посредством регулярного общения с гражданами, то на федеральном уровне основной функцией становится информационная, включающая, прежде всего, взаимодействие со СМИ. Однако, как справедливо подчеркивает автор, в случае органов государственной власти существует некая типичная общность функций, укладывающаяся в рамки магистрального направления деятельности PR-служб – согласования общесоциальных, групповых и частных интересов.

На основе сопоставления данных, приведенных различными авторами, можно выделить перечень функций государственного PR в наиболее общем, упрощенном виде (таблица 1).

Таблица 1

Функции государственного PR¹⁹

Функция	Содержание
Информационная	Формирование и реализация государственной информационной политики, формирование общественного мнения, информирование населения.
Коммуникативная	Предполагает обработку входящих информационных потоков, обращений граждан, взаимодействие с населением и институтами гражданского общества.
Аналитическая (аналитико- прогностическая)	Изучение общественного мнения, мониторинг и анализ обратной связи, а также прогнозирование реакций целевой аудитории.
Имиджевая	Формирование, поддержание и коррекция имиджа органов государственной власти и должностных лиц.
Интегративная	Консолидация общественного мнения, общественных интересов. Воздействие на общество посредством трансляции определенных ценностей или идеологии.

¹⁹ Таблица выполнена автором

Подходя к проблеме идентификации дисфункций, следует заметить, что Р. Мертон опровергает постулат о функциональном единстве общества. Социальный институт, существующий в жизни общества, может быть одновременно функционален для одних групп и дисфункционален для других [7, с. 388]. Кроме того, дисфункция связана с напряжением, давлением на структурном уровне [7, с. 417]. Дисфункциональные следствия элементов структуры могут выражаться не только в напряжении, но и в деформации [7, с. 405].

Информационная функция государственного PR предполагает исходящий поток информации. Однако было бы ошибкой рассматривать государственные PR-службы в качестве информаторов, не искажающих данные. Напротив информационная функция предполагает как умолчание, так и смещение акцентов при подаче материала. Например, возможно резкое занижение или завышение оценки рассматриваемого в сообщении объекта за счет выбора словесных характеристик [12, с. 240]. Таким образом, мы обнаруживаем дисфункцию самым очевидным способом. И умолчание, и акцентирование может иметь дисфункциональные последствия в отношении тех или иных социальных групп. Информация в данном случае граничит с дезинформацией.

Ю.А. Нисневич отмечает, что в связи с переходом к постиндустриальному обществу, есть все основания говорить о выходе на первый план в социальном регулировании в тесном переплетении с другими видами власти информационной власти, а также о таком виде культуры управления как информационный [8, с. 93]. Информационное управление становится одним из ключевых элементов государственного управления и включает в себя управление информационными потоками и ресурсами, развитием информационно-коммуникационной инфраструктуры [8, с. 92]. Динамизм технологического развития современного общества, поэтому, обуславливает возможность дисфункциональных последствий в случае неприятия актуального положения информационной функции, а также неспособности её инфраструктурного обеспечения, отвечающего требованиям времени.

Изъяном в осуществлении коммуникативной функции на сегодняшний день может являться ситуация «диалогического дефицита», порождающая общественную апатию [3, с. 135]. Коммуникация предполагает «субъект-субъектное»

взаимодействие, встречные информационные потоки. К дисфункции в данном случае способна привести стабильная и всеохватывающая неэффективность реализации механизмов обратной связи и гражданского участия. Другой причиной может стать нежелание государства признавать гражданское общество в качестве субъекта и стремление подавить и ограничить его институты. Отсутствие реальной возможности влиять на управленческие решения, а то и элементарно получить ответ на обращение или запрос, будет являться дисфункциональным следствием в отношении отдельных граждан и социальных групп. Известно, что требования к коммуникативной функции сложились по историческим меркам не так давно: государственный PR сегодня работает с другой общественностью – с общественностью, которая имеет право голоса; с жителями мегаполисов, у которых урбанизация и развитие городской культуры (в противовес сельской) сформировало новую потребность – потребность быть услышанными [10, с. 218].

Аналитическая функция, предполагающая входящий поток информации, как и в предыдущем случае, может иметь дисфункциональные последствия, если работа выполняющих ее служб, используемые ими методы и технологий тотально утрачивают свою эффективность. В этом случае искажаются либо недополучаются данные, которые станут основанием для управленческих решений. В результате происходит искажение механики принятия решений, что деструктивно сказывается как на обществе, страдающем от последствий подобных решений, так и на репутации органа государственной власти.

Дисфункция в области формирования положительного имиджа органа власти или должностного лица для самого органа власти сопряжена, прежде всего, с крайне неэффективной работой отвечающих за нее служб. Следует заметить, что при анализе падения рейтинга отдельных политиков или ведомств всегда существует риск ошибиться, спутав последствия неэффективной работы PR-служб с последствиями непопулярных решений. Для общества же дисфункциональным может оказаться как раз эффективное формирование имиджа, но в ситуации последовательного, долгосрочного принятия неэффективных, а то и деструктивных управленческих решений. Это создает инерцию в оценке ситуации обществом, препятствует сплоченности социальных групп в попытке изменить ситуацию. Дисфункциональные аспекты могут также проявиться в долгосрочной перспективе,

когда тактический имиджмейкинг вступает в противоречие с последовательностью управленческих решений, формирующих устойчивую репутацию [11, с. 21].

Следует учитывать, что имиджевая функция на структурном уровне тесно связана с информационной и коммуникативной. Как отмечает Г. Г. Почепцов, существенное влияние на эффективность коммуникации можно оказывать посредством усиления или уменьшения «достоверности коммуникатора» [9, с. 151]. Речь идет об уровне доверия к источнику, который, в свою очередь, формируется благодаря имиджу.

Важность интегративной функции государственного PR сложно переоценить для полиэтнических государств, таких как Российская Федерация. В реализации этой функции вынужденно будет присутствовать концептуальный срез – государственная идеология. Не углубляясь в вопрос наличия или отсутствия идеологии в РФ, поскольку данная тема требует отдельного комплексного исследования (согласно статье 13 Конституции РФ, «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» [1]), следует отметить несколько важных моментов. Во-первых, дисфункциональные последствия может иметь отсутствие государственной идеологии, ее несформированность, противоречивость, неспособность сплотить общество. Во-вторых, равно дисфункциональной окажется и идеология, избыточно навязываемая (что, например, характерно для тоталитарных режимов). В-третьих, возможна ситуация, когда с целью повышения управляемости процессов в обществе, государство сталкивает отдельные общественные группы, следуя известной максиме «divide et impera». В этом случае дисфункция будет существовать как минимум в отношении отдельных групп населения.

Проблема дисфункций государственного PR требует дальнейшего анализа. В соответствии с направленностью вектора управленческого воздействия, дисфункциональные последствия будут разными для субъекта и объекта управления (соответственно – для системы государственного управления и для общества). Другим направлением более детального исследования может стать соотнесения намеченных в данной статье дисфункций со структурой государственного PR.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародн. голосованием 12 дек. 1993 г. [в ред. от 30 дек. 2008 г.]. – М.: Проспект, 2009. – 32 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.10.2018).
3. Зайцев А. В. Диалогический дефицит в сфере коммуникации и связей с общественностью государства и гражданского общества в современной России / А. В. Зайцев // Вестник СВФУ. – 2014. – № 1. – С. 133–141.
4. Козлов С. В. Связи с общественностью в органах власти : учеб. пособие / С. В. Козлов ; РАНХиГС, Сиб. ин-т. упр. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. – 198 с.
5. Марков А. А. Связи с общественностью в органах власти : учебник для вузов / А. А. Марков. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 190 с.
6. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон. – М. : АСТ, 2006. – 873 с.
7. Мертон Р. Явные и латентные функции / Р. Мертон // Американская социологическая мысль: тексты. – М., 1994. – С. 379–448.
8. Нисневич Ю. А. Информация и власть / Ю. А. Нисневич. – Москва : Мысль, 2000. – 207 с.
9. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – Москва : Инфра-М, 2010. – 656 с.
10. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для профессионалов / Г. Г. Почепцов. – Киев : РЕФЛ-бук, 2005. – 640 с.
11. Розанова Н. Н. Модели информационного развития при формировании имиджа и репутации российской власти / Н. Н. Розанова // Век качества. – 2009. – № 5. – С. 21–23.
12. Шейнов В. П. Пиар «белый» и «черный»: Технология скрытого управления людьми / В. П. Шейнов. – Москва : АСТ, 2001. – 672 с.